

厦门市居家养老服务现状分析

谢 鹏 厦门大学经济学院 361005

侯春艳 厦门大学公共事务学院 361005

【文章摘要】

居家养老作为与家庭养老和机构养老相区别的一种新型养老方式,已经被很多学者证明是符合我国国情的。进入人口老龄化社会的厦门于2009年11月开始实施居家养老服务试点工作,截至3月底,这项工作的第一阶段也告一段落。此时对厦门居家养老服务的实施状况和自身特点进行研究,进而发现其中存在的问题,对于在第二阶段巩固提高前一阶段试点工作的成效、全面推进居家养老服务具有重要意义。本文在最后也为此提出了几点建议。

【关键词】

居家养老;厦门

一、厦门人口老龄化现状

人口老龄化已经是现今世界主要国家普遍面临的问题。根据联合国的规定,如果一个国家或地区60岁以上老年人口占人口总数的10%,或65岁以上老年人口占人口总数的7%,那么就意味着这个国家或地区进入了老龄化社会。厦门市早在1994年就跨入了人口老龄化城市的行列。如下表所示,厦门市老年人口截至2008年底,厦门全市户籍人口中60岁以上老年人口占户籍总人口的12.4%。可以发现,厦门市的人口老龄化发展速度快,老龄化水平也比较高。在人口年龄结构进入老龄化这一现实背景下,厦门市2009年11月开始试点推广居家养老服务。

二、厦门居家养老服务试点工作及其特点

(一) 厦门居家养老服务试点工作简要介绍

所谓居家养老服务,按照《关于全面推进居家养老服务工作的意见》中的界定,是指政府和社会力量依托社区,为居家的老年

人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务的一种服务形式,“实际是一种把老年人在家庭的居住与社会化的上门包护服务结合起来的新型养老模式”。厦门市于2009年通过关于《厦门市居家养老服务试点工作指导意见》的通知,开始居家养老服务试点工作。依据《指导意见》的规定,试点工作自2009年11月起至2010年12月结束,共分启动、巩固提高和验收总结三个阶段实施。其中第一阶段的主要任务包括成立组织协调机构、设立服务窗口、确定服务对象、明确服务项目和标准、遴选服务机构和服务人员、建立审批、监管、考评机制、整合社区资源参与居家养老服务等七个方面。

(二) 厦门居家养老服务试点工作的主要特点

首先,政府出台政策安排,将居家养老服务以市府实事项目推进。厦门政府在2009年先后出台了《厦门市推进居家养老服务工作任务分解方案》、《厦门市居家养老服务试点工作指导意见》和《厦门市人民政府关于推进居家养老服务工作的实施意见》三份文件,分别对试点工作时间安排、主要任务、总体目标、基本原则、保障措施等方面做了全面规定。

其次,坚持社会主体多元化参与的方向,以有偿服务为主,政府买单为辅,部分老人可以享受无偿服务。厦门市民政局副局长张培军在“市长热线”上曾说,政府只是扮演搭建平台的角色,最终要实现的目标是市场化运作,试图通过老年产业的发展来推动居家养老。政府只为符合条件的70周岁以上的老人出资购买居家养老服务项目,这些服务并不是“免费的午餐”。

再次,制定准入退出机制,服务机构通过招标确定,老人可按需选择服务。居家养老服务机构和服务人员的确定,是通过公开

招标签订协议等方式,把有资质、服务功能齐全、诚信好、管理规范、实力强的服务机构及其专业服务人员,确定为政府购买服务的定点单位和服务人员。对规定的10种服务项目,每个服务项目(免费除外)都要求标明服务标准和收费标准,老年人可根据自己的需求选择适合自己的服务项目,按市场化运作方式,由社区和服务机构、服务人员提供优惠、优质服务。

最后,在实践中厦门强调政府提供公共服务设施的责任和职能,资源共享机制成为政府正确引导居家养老服务的重要手段。按照中国老龄办副主任阎青春划分的四种居家养老服务模式[1],“政府购买服务,公司承办,市场运营模式”的一个重要特征就是“政府不再去办或建居家养老服务机构和设施,而是采取一般性的市场运作、购买服务的办法”。

三、厦门居家养老服务存在的问题

尽管厦门市政府拟将居家养老服务体系建设列入2010年市委、市政府为民办实事项目,在区、街(镇)和社区(村)建立居家养老服务试点,5个月来的试点工作也在由2007年实施的“安康计划”[2]延伸到居家养老服务方面取得了一定进展,但是我们必须正视在试点工作过程中存在的问题。这些问题包括:

1、以政府引导、市场化为原则的服务模式,造成了老年人的支付能力和养老需求之间的矛盾。以省级试点社区之一前埔南社区为例,当得知自己接受居家养老服务要按标准付费后,作为入户调查对象的400多名空巢老人,仅有50多人表示有居家服务的需求,以自费形式购买服务的老人更是寥寥无几。

2、专业服务队伍建设滞后,服务提供主体的专业技能不高,缺乏有效的培训和资格认证。尽管厦门市政府规定,具有一定专业技能、良好综合素质和服务态度的4050人员,下岗失业人员和高效毕业生等,只要符合条件的,均作为政府购买服务的从业人员直接为老年人提供服务,但是在试点工作开展以来的市场现状却是养老护理员成为紧缺工种。

3、各类养老服务资源缺少有效整合,养老服务网络尚未建立。“目前,居家养老服务资源条块分割、无法形成合力,既造成了巨大的资源浪费,又不能有效满足老年人服务需求”。

4、居家养老理念受到观念的挑战,老人传统的消费观和养老观成为居家养老市场

表1: 厦门市老年人口比重

单位: 万人

	2006 年	2007 年	2008 年
户籍人口数	156.800	163.810	173.671
60 岁以上人口数	16.19(65 岁及以上人口)	19.1	21.5
所占比重	10.3%	11.7%	12.4%

数据来源:《厦门经济特区年鉴》 编辑委员会编

》转 68 页

土地制度。当前,最重要的是完善最直接影响农地制度变迁和创新的三部法律法规。1)、《农村土地承包法》的完善要扩大农民土地承包权益;2)《土地管理法》的完善要强化对农民土地权益的保护;3)《基本农田保护条例》的完善要提高法律效力。法律法规具有强制性的特征,是保护农民合法权利的主要手段。法律法规的完备程度代表了国家文明程度,并且在实施过程中对惟利是图者起到监督、管理的作用,在制裁中起到有法可依的作用。

土地制度的发展也需要一个长期的成长过程,在这一过程中农民的利益受法律保护外还要当地政府及领导的鼓励和支持。政府及领导坚守公平原则、持农民利益最大化的原则,逐步完善土地制度。使得在农民利益不受损害的情况下,土地制度更加完善、合法化、效益化。不完善的土地制度会导致效益扭曲现象的产生,这只会阻碍国家进步、扩大社会上贫富差距。^[TR]

【参考文献】

- 1、黄少安,孙圣民,宫明波.中国土地产权制度对农业经济增长的影响[J/EB].文章来源:原载《中国社会科学》,2005 2005-08-28
- 2、史啸虎.改革现有土地制度是构建和谐社会的-一个重要前提[J/EB].光明观察刊发时间:2006-11-4 [2006-12-24].
- 3、张德元.赋予农民土地持有权,培育农村土地流转市场[J].财政研究,2002(5).
- 4、杨德寿.现行土地制度批判[DB/OL][2006-12-24].
- 5、许可.中国土地制度现状调查解密[J/OL]财经,2006-02-20,153(4)
- 6/林新聪.对农村土地产权改革的政治社会学分析[DB/OL].中国农娃资讯网,(2006.11.20)[2006-12-24]
- 7、陈百明.中国农业资源综合生产能力与人口承载能力[M].北京:气象出版社,2001.
- 8、温铁军.中国的粮食与人口之间的结构关系[DB/OL].中国科学院自然科学史研究所,(2004-09-05) [2006-12-30.]

》接69页

化的“拦路虎”。厦门大学社会学系教授朱冬亮认为,居家养老所面临的挑战是全方位的,无论是对于政府,还是对于老人自身以及他们的子女,乃至养老服务机构等,如何接受居家养老的社会养老模式,这本身有一个逐步实践和探索的过程。

四、完善厦门居家养老的几点对策

厦门居家养老服务试点工作到目前为止只经历了启动阶段,针对在这一阶段的工作实践中存在的老年人为服务付费存在困难、服务队伍专业化水平不高、资源整合的有限性、服务的社会化程度不高等问题,本文提出如下建议,以期能够使居家养老服务在2011—2015年的全面推进阶段里达到“老有所养”的目标。

(一) 正确引导消费观念,完善老人需求评估制度,积极培育居家养老服务市场

目前厦门市没有对老年人的养老服务需求进行系统地调查和研究,很多项目对老年人来说并没有吸引力,消费的总体需求并不大。一个很重要的原因就是老年人传统的消费观念难以接受有偿的养老服务。然而,如果要使每个老年人都能安享晚年,政府在加大补贴力度的同时,要加强对居家养老服务的宣传,积极引导老年人树立居家养老服务的消费观念,有效提高服务的市场需求。当市场需求有所提高之后,政府要适时完善老年人需求评估制度,对老人的实际需求进行细致深入的调查,了解老年人在物质生活和精神生活上的实际需求,避免市场的盲目性。在此基础上,政府要更多地运用符合市场规律的经济杠杆形式,充分发挥财政资金的导向作用和乘数效应,引导社会资金流向居家养老建设项目中,起到促进产业政策贯彻和地方财源建设战略实施的重要作用,达到“四两拨千斤”的效果。

(二) 加快居家养老服务专业人才培养,提高服务人员的待遇水平

应从规范养老服务人员的构成入手,通过培训、提高待遇等方式方法,逐步提高居家养老服务专业队伍的素质。首先,在服务人员的构成上,应积极吸纳相关专业的高校毕业生进入养老服务事业,发挥高校毕业生的专业优势;落实养老服务定期培训制度,有针对性地对从事服务业的人员、下岗失业者进行保健、护理、心理等方面的培训;加强与志愿者的长期稳定合作,鼓励具备养老服务技能的志愿者与试点社区结成对子。其次,在吸引优秀人才上,应结合实际,改善服务人员的待遇,以形成对优秀人员进入该行业的有效激励。这就要“结合国家各类劳动保障政策,为居家养老服务人员争取

更多的政府补贴,同时要严格保证服务人员的养老保险、医疗保险、工伤保险和失业保险等各类保险费用的足额缴纳。”

(三) 建立和完善居家养老服务网络,积极培养居家养老服务组织,提高资源整合率

尽管厦门的居家养老服务是“以有偿优惠为主,政府购买为辅”,但是就目前的情况来看,政府购买却占据了很大一部分。“构建居家养老服务体系,开展居民养老是家庭、社会、政府多方责任共担的一种新机制,其中,在强调政府责任的同时,还必须有效调动民间组织和企业的积极性,使其成为受政府委托、具体组织和实施居家养老服务开展的市场主体。”除了“各级政府要协同各个部门,整合社区资源,盘活闲置资源,使在社区层面形成养老服务合力”之外,还要建立多元化的投资体系,采取多种方式,鼓励多种投资。政府在对慈善机构、企事业单位、民营和个体经济进入居家养老服务产业实施准入机制的同时,可以通过优惠政策,吸纳捐款和资金,通过合同外包、委托等多种形式,给予民间资本参与到居家养老服务行业提供全方位的支持。通过提高对居家养老服务的资源整合效率,以推动居家养老服务产业化为手段,最终实现“老有所养”的目标。

(四) 家庭养老、居家养老与养老院养老的有机结合

居家养老作为与家庭养老和机构养老相区别的一种新型养老方式,应结合厦门市养老现状,加以推广,但并不是说居家养老必定要取代传统的养老方式。养老作为关系全社会各个方面的问题,不能仅靠单一的方法来解决,相反,有效利用原有的养老方法的优势,与居家养老有机结合,相互促进,互为补充,才是实现“老有所养”的正确选择。^[TR]

【参考文献】

- 1、张杰、田霖.浅谈我国居家养老服务存在的问题及解决办法[J].管理观察,2009年3月
- 2、张凡.上海社区居家养老服务模式探索[J].新视角,2009年3月上
- 3、李兵、张文娟、洪小良.社区居家养老服务的政策体系研究[以北京市月坛街道为例[J].北京行政学院学报,2008年第1期